

II SEMINARIO INTERNACIONAL:
NOVAS TERRITORIALIDADES E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTAVEL

2-4 maio 2012 – UFPE Recife Brasil

GT 03 – Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial Rural

GOVERNANÇA EM TERRITÓRIOS RURAIS:

UMA ANÁLISE DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA BORBOREMA – PB

Valério Veríssimo de Souza Bastos, Mestre em Sociologia, Técnico da Célula de Acompanhamento e Informação da Borborema, UFCG – valerioverissimo@hotmail.com

Márcio de Matos Caniello, Doutor em Sociologia, Professor Associado, UFCG – marciocaniello@gmail.com

Marc Piraux, Doutor em Agroecologia, Pesquisador do CIRAD, Professor Visitante, UFPA – marcpiraux@uol.com.br

Maria de Fátima Martins, Doutoranda em Recursos Naturais, Professora Assistente, UFCG – fatimamartins2005@gmail.com

RESUMO

Nos últimos anos o debate em torno do desenvolvimento territorial tem sido bastante intenso, principalmente com a emergência em 2008 dos Territórios da Cidadania. Este novo ciclo de gestão social que se apóia numa inovação institucional, e com a inserção de dispositivos de governança como mediador deste processo, tem provocado uma série de mudanças políticas e institucionais nos territórios. Neste sentido, fica latente a necessidade do aprofundamento e análise deste processo. Motivo este que tem nos provocado sobre a necessidade de analisarmos e entendermos melhor o funcionamento do dispositivo coletivo de governanças, que no nosso caso é o Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema, e se suas ações possuem alguma coerência com as demandas levantadas pelos

atores sociais inserido no Território. Em nosso artigo utilizamos como estratégia a leitura e apreensão sobre o debate em torno da governança territorial e suas implicações sobre a qualidade do desenvolvimento territorial. Isso tudo pautado na coleta de informações através da metodologia baseada no processo de pesquisa-ação articulada com a teoria e com a prática. Por fim, procuramos, com esse esforço analítico, e a partir de algumas hipóteses, demonstrar como as mudanças nas instituições para o desenvolvimento territorial ocorrem ou são bloqueadas e as implicações desse processo para a formatação de políticas públicas e para o processo de desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial; Governança e Atores.

ABSTRACT

In recent years the debate on territorial development has quite intense, especially with the emergence in 2008 of the Territories of citizenship. This new cycle of social anagement that relies on an institutional innovation, and the insertion devices of governance as a mediator of this process has caused a series of political and institutional charges in the territories. In this sense, is the need to analyze and better understand the functioning of the device governance collective, which in our case is the Territorial Forum no Sustainable rural Development Borborema, and if their action shave some consistency with the demands raised by stakeholders social inserted in the territory. In our article we used a strategy of reading and understanding about the debate on territorial governance and its implications on the quality of territorial development. This is all founded on the collection of information through the methodology based on action research process combined with the theory and practice, Finally, we with this analytical effort and from some assumptions demonstrating how changes in institutions for territorial development occur or are blocked and the implications of this process for formatting and public policies for the sustainable development process.

Keywords: Territorial Development; Governance e Actors

GOVERNANÇA EM TERRITÓRIOS RURAIS:

UMA ANÁLISE DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA BORBOREMA – PB

APRESENTAÇÃO DO TEMA

Em 2003, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em parceria com diversas organizações da sociedade civil e representantes dos governos estaduais e municipais, iniciaram o processo de identificação e seleção de “Territórios Rurais” em diversos Estados brasileiros. Esta ação preparou o terreno para a implementação do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (BRASIL, 2005 e 2005b), o qual passou a integrar o Plano Plurianual do Governo Federal desde 2004. Segundo Oliveira (2008, p.1),

“o enfoque territorial é uma abordagem integral de espaços e sociedades, que configuram uma unidade heterogênea e única, com elementos de coesão social e espacial formados em um processo histórico de construção de identidades. Procura acionar mecanismos de integração interna e externa, articular políticas públicas e iniciativas coletivas que contribuam para a sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas”.

O chamado “ciclo da gestão social”, sobre o qual se apóia essa inovação institucional, é visto de forma cíclica e dinâmica e envolve planejamento, organização, coordenação e controle social. O ciclo visa também mudanças sociais como o reconhecimento e a mobilização do capital social, arranjos institucionais e um “sistema de gestão social retro-alimentado” com agentes locais inseridos no processo. (CANIELLO, 2009).

A SDT afirma nos documentos orientadores que é preciso “catalisar habilidades e capacidades” e dar “capacitação às organizações do território”. Na perspectiva da gestão social, o desenvolvimento territorial é visto como um processo que contribui para desenvolver as capacidades de elaborar, implementar e monitorar os projetos escolhidos, esperando assim promover uma concretização eficiente e eficaz do processo (PUTNAM, 2006). Implicitamente é esse desenvolvimento de capacidades que deve contribuir para o “empoderamento” das populações, sendo o meio pelo qual as pessoas adquirem maior controle sobre as decisões que afetam suas vidas. (BRASIL, 2005 e 2005b)

As capacidades das pessoas necessárias ao desenvolvimento territorial podem ser caracterizadas a partir da noção de capital humano, social e institucional.

O capital humano caracteriza a aquisição de competências ao nível individual de acordo com “a teoria do capital humano” que postula que os conhecimentos acumulados pelos indivíduos são criadores de riqueza como o capital produtivo (PAIVA, 2011). Para desencadear processos territoriais, é preciso desenvolver diferentes tipos de capacidades nos indivíduos para que eles possam efetivamente participar do processo de gestão social e traduzi-lo em atividades. São estas as capacidades de interação, de análise, de realização e de avaliação, que são muito abrangentes, pois envolvem conhecimentos acadêmicos e conhecimentos práticos; conhecimentos técnicos, econômicos e institucionais; capacidades de agir ou refletir individualmente, mas também coletivamente.

Para exceder uma visão individualista e abordar as competências coletivas, é fundamental inserir a noção de capital social, contributivo das relações sociais que se determinam entre indivíduos. De fato, o termo capital social se refere às redes de relacionamento baseadas na confiança, cooperação e inovação que são desenvolvidas pelos indivíduos, facilitando o acesso à informação e ao conhecimento. Tais redes podem adotar um caráter formal (determinadas pelos laços hierárquicos, próprios do organograma formal), mas, sobretudo, são de natureza informal, envolvendo laços horizontais (entre pares) e diagonais (entre colaboradores de distintas áreas e *stakeholders*). O capital social é a amálgama que interconecta as várias formas do capital humano, criando o ativo intangível mais valioso das organizações: a redes humanas de trabalho.

O termo capital institucional é constituído nomeadamente dos dispositivos de governança (organismos, dispositivos coletivos) e regras (códigos de conduta e valores comuns aos atores do território) que permitirão aos atores para a ação conjunta.

Neste sentido, o que Wanderley (2000: 115) denominou de uma “nova abordagem, o *desenvolvimento territorial*”, identificando-a como uma das facetas da “nova ruralidade” emergente das transformações do mundo rural dos países de capitalismo avançado nos anos 1990 tem promovido para Diniz (2007), uma inovadora forma de “experimentalismo institucional” no Brasil, na medida em que fomenta de maneira inédita a ampliação de espaços e de decisões coletivas numa prolífica relação entre o Estado e a sociedade civil, tendo como intenção investir numa gestão participativa de base local que permita soluções de “sustentabilidade” para o desenvolvimento das regiões interioranas por meio da

implementação de políticas públicas visando a transformação de sua realidade social e econômica.

De fato, em virtude dos resultados positivos da gestão territorial no primeiro Governo Lula, em 2008 o Governo Federal resolve aprofundar esta política inovadora, criando o “Programa Territórios da Cidadania”. A partir de então, o escopo das políticas públicas é ampliado significativamente, passando a envolver mais 20 Ministérios/Secretarias e outros Órgãos do Governo Federal, reunindo mais de 130 ações, divididas em 3 eixos estruturantes, “apoio a atividades produtivas”, “cidadania e direitos”, “infra-estrutura” (OLIVEIRA, 2008, p. 7-12).

Na Paraíba esse processo teve seu início em julho de 2003¹ quando foram homologados os territórios rurais da Borborema, Cariri, Zona da Mata e Médio Sertão. Atualmente a Paraíba conta com sete territórios rurais homologados, sendo que seis deles fazem parte do Programa Territórios da Cidadania, contemplando mais de 80.000 famílias da demanda social do Ministério do Desenvolvimento Agrário, de acordo com o Sistema de Informações Territoriais (SIT) daquele Ministério.

Neste sentido, considerando o caráter inovador e a abrangência destas ações no Brasil, na Paraíba e de forma especial no Território da Borborema, torna-se importante o desenvolvimento de uma análise abalizada cientificamente, que, contemplando o debate em torno da governança territorial, de forma mais específica no Território da Cidadania da Borborema, possa ajudar na análise e no entendimento do funcionamento do dispositivo coletivo (Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema) e sua a governança territorial, como promotor ou não do desenvolvimento territorial sustentável.

METODOLOGIA

Metodologicamente a produção do artigo teve como unidade de o dispositivo de governança (o Fórum) territorial. Foram feitas consulta a documentos relativos às articulações locais, como também entrevistas com informantes-chaves e o sistemático acompanhamento das

¹ Antecedendo essas ações, em 2001 o Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC) empreendeu um conjunto de pesquisas de campo destinadas a identificar territórios rurais no Nordeste para execução do “Projeto de Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos de Reforma Agrária do Semi-árido Nordestino” (Convênio com FIDA), que consideramos precursor do PDSTR (CANIELO, 2001).

Desta forma, trabalhamos em dois planos de análise: um com os membros do dispositivo coletivo e outro com os atores que não participam do dispositivo, mas que estão inseridos em outras dinâmicas territoriais valendo-se de entrevistas com base em informações secundárias e em entrevistas com atores sociais locais. Todas estes procedimento, serão articulados, tendo como base a pesquisa ação, para recolher as percepções dos atores em seu contexto.

DISCUSSÕES E RESULTADOS

Socialmente construído, e carregado de uma história, de uma identidade e simbolismo, o território se configura como um lugar de novos modos de ações. (PIRAUX et al; 2010, p. 98). Ele indica que a sua sustentabilidade aconteça através das intervenções num espaço que faça sentido para os atores locais e que dê sentido às ações que eles desenvolvem para responder os seus problemas. Isso tudo em função das formas de capital social que lhes são constitutivas. Neste sentido, O Território possibilita a ativação e a especificação dos recursos existentes.

A abordagem da territorialização da governança busca utilizar a noção de território como um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e a sociedade civil, que tiveram um papel relevante no processo de democratização política do Brasil a partir da metade da década de 1980 no século passado. (CANIELLO, 2009)

Por um lado, a descentralização esteve associada à criação de esferas públicas ou de espaços públicos, como foram mais comumente chamados, entendidos como arenas sociais nas quais a presença de novos atores, usualmente movimentos e organizações sociais, de fora do sistema político tradicional, buscava ampliar o campo da política ao tentar redefinir as relações entre Estado e sociedade (civil), da perspectiva dessa última. (DELGADO, 2007)

No entanto, estes processos estão condicionados a qualidade da parceria dos diferentes atores, sejam eles da sociedade civil ou do governo. Trata-se de "inventar" e de fazer viverem novos modos de governança definida como variáveis de estrutura, uma orientação política e representações como forma de institucionalização da ação coletiva, contemplando a múltipla diversidade de atores que interagem e intervêm na gestão do negócio público (LEVY e LUSSAUKT, 2003 *apud* PIRAUX et al. 2010).

Estas ações buscam privilegiar o fórum social como espaço de diálogo entre os atores, particularmente entre a sociedade civil e o poder público, com a intenção de mudar as condições de governança. No entanto se questionam a relação entre o nível baixo de capital humano e social, e a implementação de uma governança territorial, (PUTNAM, 2006; ABRAMOVAY, 1998).

Neste sentido, entendemos que o desenvolvimento territorial pressupõe a criação de um dispositivo coletivo de governança legítimo, tanto para os atores locais quanto para os gestores públicos que são responsáveis pela implementação de políticas públicas. Essa legitimidade, assentada num capital social baixo, se constrói por atores locais inseridos num processo de institucionalização de normas e de valores compartilhados, assim como uma abordagem pautada no processo de aprendizagem e inovação. Esta legitimidade se coloca nas relações de forças entre a sociedade civil e poder público. Nestas modificações, o papel do especialista e de um movimento de animação deste processo é determinante.

O termo governança territorial refere-se às proposições ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada em um território de gerir os assuntos políticos, levando em consideração o envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Trata-se da interação entre micro e macro-atores, contemplando a perspectiva de afirmação de interesses e necessidades territoriais. Assim, os aspectos freqüentemente evidenciados na literatura sobre governança, estão relacionados: (1) ao espaço legalmente em constituição; (2) à divisão do poder entre o governo e a sociedade civil; (3) aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e mecanismos de coordenação), e (4) à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar. (DALABRIDA e BACKER, 2003, p. 77).

Para Arns (2010), a governança é um mecanismo que eleva a possibilidade de uma formação cidadã, no sentido que os cidadãos ocupem espaços de tomada de decisão e influam como sujeitos sociais, na determinação dos rumos do desenvolvimento de seus territórios. Desta forma, poderíamos associar estas duas iniciativas ao movimento do governo participativo ou de governança democráticas. Continuando, e relacionando o conceito de governança a um recorte territorial, ele irá dizer que este conceito está relacionado ao ambiente político e institucional no qual acontecem as disputas de interesses e os conflitos e o processo de coordenação capaz de garantir uma gestão democrática, possibilitar a participação

dos diferentes atores e compartilhar responsabilidades com o setor privado e sociedade civil organizada (ARNS, 2010, p. 125).

Para Bursztyn e Bursztyn (2010), governança é um conceito neutro, que envolve uma redistribuição de poderes nas decisões, mas sem necessariamente ampliar o grau de justiça e repartição de benefícios. Neste sentido, ao incluir novos atores, pode haver assimetrias no processo, com alguns sendo mais favorecidos do que outros. Neste sentido, para melhor qualificar a governança, foi introduzido no debate o conceito de boa governança.

Sendo assim, a governança territorial constitui um possível modo de realização de um novo projeto de sociedade onde, com respeito a um contrato social atualizado, a participação se juntaria à representação democrática. Desta forma, o papel dos efeitos é fundamental nesse processo. O seu papel não é mais de considerar só as chamadas sociais, mas suscitar a adesão e a participação da população (BERTRAND et al; apud Piraux et al. 2010).

O desenvolvimento territorial e a governança, enquanto produto da construção social, não se apresenta como um fenômeno homogêneo, mas sim de forma heterogênea, inserido num contexto social, econômico e político e em função dos atores da sociedade civil e do governo e de seus projetos direto e indiretamente envolvido. Estes fatores são mediados pelas diferentes expressões da cultura local que condicionam e influenciam o modo de organizações desses atores em relação ao contexto em que se insere. Neste sentido, a cultura local/territorial, apresenta-se como o elemento definidor do tipo e da forma de como a governança pode se processar em cada território.

Contextualizando o Território da Borborema

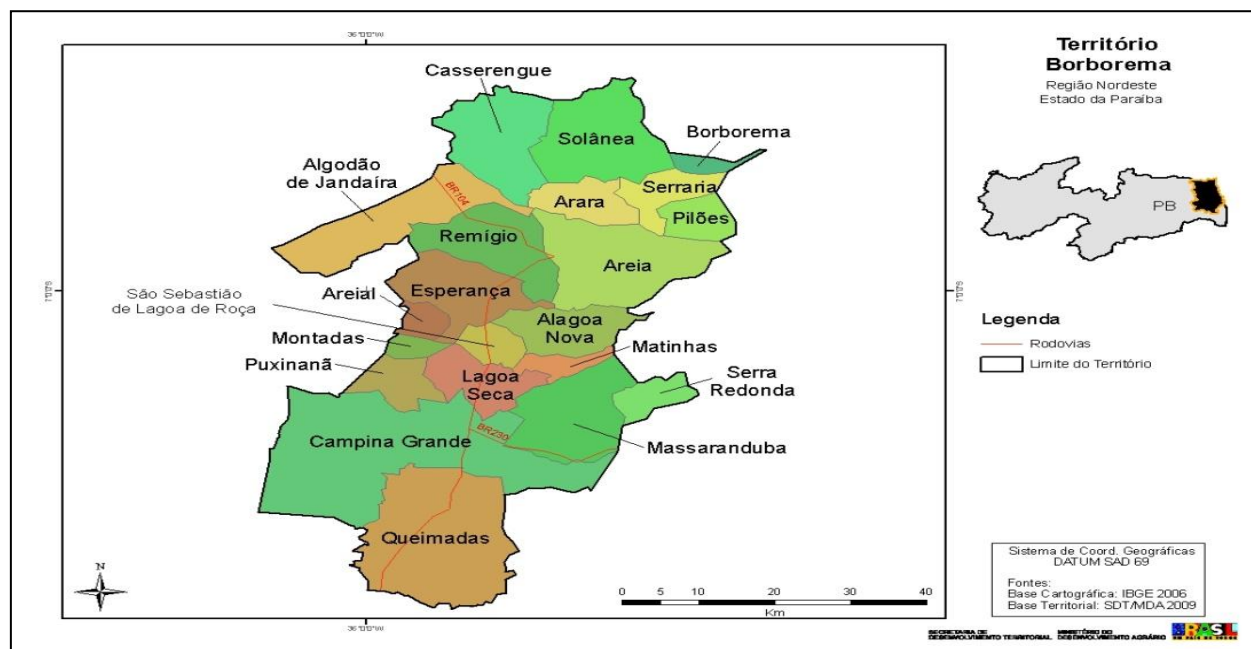
O Território da Borborema abrange uma área de 3.341,70 km² e é composto por 21 municípios: Alagoa Nova, Algodão de Jandaíra, Arara, Areia, Areial, Borborema, Campina Grande, Casserengue, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Pilões, Puxinanã, Queimadas, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Serra Redonda, Serraria e Solânea.

Estes municípios, são separados uns dos outros por distâncias que variam entre 10 e 20 quilômetros, estão localizados na Mesorregião do Agreste Paraibano, de forma mais precisa em cinco microrregiões: Curimataú Ocidental, Curimataú Oriental, Esperança, Brejo Paraibano e Campina Grande.

A área de abrangência do Território da Borborema ocupa um lugar de destaque na organização espacial do Estado da Paraíba. Inserida entre as zonas da Mata e do Sertão, no Agreste Paraibano, a região, apesar da alta heterogeneidade do ponto de vista de seus recursos naturais e, conseqüentemente, das atividades agrícolas, sempre teve uma grande importância para a circulação dos bens e das pessoas.

A pobreza no meio rural, apesar de conhecer um notável processo de redução desde o primeiro governo Lula, ainda é expressiva no Território da Borborema, onde existem 158.090 domicílios, o que equivale a 18,4% do total do Estado, sendo que 42,51% destes são classificados como domicílios pobres. É necessário observar que quando retiramos o município de Campina Grande dos cálculos, esse percentual médio aumenta vertiginosamente, mostrando assim a influência deste pólo regional no desenvolvimento do Território. De fato, em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região se encontrava numa faixa média de 0,60, enquanto que no município de Campina Grande, este índice alcançava 0,72 e do Estado da Paraíba chega a 0,71 (CANIELLO, 2009).

Figura 1 – Mapa do Território da Borborema



Os principais desafios da região do Território da Borborema são amplamente ligados aos problemas recorrentes da variabilidade dos mercados agropecuários, fraqueza do mercado de trabalho em zona urbana e a pressão fundiária exacerbada pela proximidade entre o campo

e a cidade. Esses problemas concorrem para a manutenção da pobreza e do êxodo rurais e da concentração urbana.

Vários fatores de diferenciação espacial se destacam e influenciam as dinâmicas no Território da Borborema, principalmente a presença da segunda maior cidade do Estado no território, Campina Grande, que concentra mais de 50% da sua população total. Outra diferenciação importante entre os municípios é a pluviometria, uma vez que se verifica no território agrestino a presença de clima semiáridos rigorosos e climas mais favoráveis, associados aos “brejos de altitude”. O resultado desta situação pluviométrica é a diversidade das produções agropecuárias e o desigual risco agrícola entre os produtores da região.

Outro importante fator de diferenciação – este político – está relacionado às práticas do poder público municipal. As prefeituras se diferenciam pelo estilo de governo e sua capacidade relativa de aceitar as dinâmicas de desenvolvimento supramunicipais, sejam aquelas promovidas pela articulação de movimentos sociais como a Articulação do Semi-Árido (ASA), sejam as associadas a projetos públicos de desenvolvimento territorial, como os desenvolvidos pelo Colegiado Territorial. É importante destacar que apesar dos avanços, evidencia-se a permanência de lógicas clientelistas e faccionalistas em algumas prefeituras municipais, cujos gestores tentam favorecer as políticas públicas que transitam pelas secretarias municipais em detrimento das políticas de desenvolvimento territorial com a finalidade de resguardar o controle dos recursos públicos e usá-los de maneira eleitoral. Essas prefeituras formam algumas manchas no mapa municipal da região com a tendência de perder peso à medida que se fortalecem os projetos territoriais (CANIELLO et al. 2011).

No plano social, contudo, o Território da Borborema vem presenciando desde a década de 1990 duas dinâmicas sócio-econômicas importantes: de um lado, o processo de renovação sindical que vem contestando o modelo técnico desenvolvido pelas instituições nacionais e regionais de geração e difusão de tecnologias e, do outro lado, a emergência de movimentos sociais dispostos, num primeiro momento, a debater e rever as condições da agricultura familiar e depois ampliando o foco do debate para as áreas de educação, saúde, meio ambiente etc. (BASTOS, 2010).

Assim sendo, elementos e processos de natureza muito variada, de origem ou não antrópica, influenciam nitidamente as situações locais. Esses fatores são, notadamente, o clima e a repartição pluviométrica, a evolução da rede viária e o efeito polarizador das cidades da região, além da renovação dos movimentos sociais, da ação sindical, e de uma evolução no tipo de governança territorial. A conjunção desses fatores, por sua vez, dá lugar a diversas

dinâmicas territoriais que apontam para a possibilidade de uma transformação positiva no quadro social, político e econômico da região.

É importante destacar que o que faz um conjunto de municípios constituírem um território não são apenas as suas características geográficas, mas é também, e, sobretudo, a ação de seus atores e suas configurações. Neste sentido, vários atores coletivos se destacam por sua ação conjunta, “construindo” o território, dentre os quais destacamos o caso particular do Pólo Sindical das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema, que tem um papel de forte protagonismo no âmbito do dispositivo coletivo (Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável) e na condução da governança territorial.

O Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema

Criado em 2003, pela Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), O Fórum da Borborema como é conhecido, não é composto por uma lógica de agregação dos atores sociais locais, mais sim pelo princípio da representatividade. Por disposição administrativa, todas as instituições da sociedade civil organizada e do poder público que atuam com o público do MDA foram convidados para participar da plenária. Neste ano (2011), após recomposição realizada pelos membros do colegiado, a representação do Fórum ficou com a seguinte composição: 96 instituições deliberativas. 67 (69,8%) oriundas da sociedade civil organizada e, 29 (30,2%) instituições governamentais, e mais 34 instituições consultivas. Estes atores institucionais se diferenciam pelo grau de interesse que possuem pelo processo de desenvolvimento e pela força de sua atuação, a qual está relacionada às alianças estabelecidas tanto no Fórum quanto no Território. Destacamos como aliança mais forte no Território a que foi estabelecida pelo Polo Sindical da Borborema, a AS-PTA, a Arribaça, o Banco do Nordeste e algumas outras instituições. Este conjunto de atores no dispositivo coletivo (Fórum da Borborema) constitui o que Piraux e Bonnal (2008, p. 13) denominou de “núcleo duro”, não no sentido de ser impenetrável, mais sim no sentido de posicionamento de atuação. Frente a este núcleo, muitas instituições se afastam dos debates no Fórum. Em função da força desta aliança, alguns segmentos não se beneficiam deste processo de desenvolvimento Territorial, o que enfraquece o dispositivo coletivo de governança, e conseqüentemente a eficiência e a eficácia das ações realizadas.

As ações estabelecidas são definidas conforme orientações estratégicas pelo núcleo de coordenação, e que teoricamente estão inseridas no PTDRS (Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável), tais como: fortalecimento da agricultura familiar

agroecológica, valorização dos agricultores experimentadores, intercâmbio entre agricultores como processo de formação, valorização do saber camponês em parceria com o saber científico, e fortalecimento das práticas solidárias nas comunidades através dos fundos rotativos. Levando em consideração estes princípios, e baseados em diagnósticos, o fórum elaborou um plano de ação, organizado em eixos específicos tendo como base a agricultura familiar: produtiva (produção, acesso aos mercados, financiamento e segurança hídrica), sociocultural (saúde, segurança alimentar e nutricional, educação, formação e capacitação), político institucional (participação social) e ambiental.

Neste sentido, o Fórum da Borborema, apresenta-se como uma articulação de projetos. Os atores locais são convidados a apresentar projetos relacionados aos diversos eixos estabelecidos. Estes projetos são analisados e avaliados pelos grupos temáticos formados pelos membros do com representação no Fórum. Neste contexto analisa-se a capacidade organizacional e a força das alianças no momento de selecionar os projetos a ser financiados.

O Fórum tem procurado estabelecer condições necessárias para o dialogo entre os vários e diferentes atores sociais inseridos no território, e conseqüentemente a limitação das oposições acirradas existentes entre esses vários atores. É importante destacar que o fórum tem permitido construir uma institucionalidade operacional que permite discutir, comparar e selecionar projetos concretos e coletivos de desenvolvimento territorial, ultrapassando os interesses puramente eleitorais ou oportunistas de alguns governos municipais.

Desta forma, esse processo de fortalecimento da sociedade civil em detrimento do poder executivo local torna-se importante, uma vez que modifica o jogo de forças local. No entanto, a consolidação deste processo de desenvolvimento territorial se confronta com diversas dificuldades. A primeira, e talvez a maior delas, é a burocracia do processo administrativo de financiamento dos projetos aprovados. A contrapartida das prefeituras tem sido outro fator limitador deste processo. Outro fator limitador é a baixa capacidade de mobilização e de representação dos atores. Isso acontece em função da alta rotatividade dos representantes. Outro fator é a baixa capacidade na elaboração de projetos. Todos estes fatores são elementos importantes, e que precisam ser avaliados para que se possa entender o funcionamento do dispositivo coletivo de governança.

Sendo assim, as dinâmicas do Fórum, possibilita uma reflexão mais ampla sobre a necessidade de se pensar melhor a coerência entre a produção de políticas públicas e as verdadeiras demandas do território, ou seja, a questão da definição de políticas públicas conforme o nível e qualidade de sua governança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta forma, o maior estímulo à participação social na governança territorial, promovida por meio das articulações dentro do Território da Borborema, neste caso, apoiadas pelo MDA, tem possibilitado mudanças, ao favorecer o maior número de atores sociais, de forma especial os agricultores familiares através de suas organizações e assessorias. Estas configurações sociais proporcionam o acesso a determinados trunfos ou habilidades: informações, capital simbólico derivado da atuação dos atores sociais, e da alocação de recursos públicos.

De toda sorte, quando se trata de avaliar a eficiência das articulações como novas instituições dedicadas a promover o desenvolvimento territorial, existem várias permanências que fazem com que seu intuito anunciado se mostre tímido. Isso acontece por que tais articulações e projetos: a) não reflete o conjunto das forças vivas no território, b) tem um componente eminentemente setorial, quanto em termos das atividades econômicas apoiadas como em termos da gestão dos recursos públicos, c) apóiam atividades pouco ou nada inovadoras e d) está organizado de acordo com um sistema de governança territorial igualmente pouco inovador, e;

Desta feita, essas instituições e atores sociais acabam não conseguindo expressar incentivos para o planejamento territorial para além da mera alocação de recursos públicos e, desta forma, imprimir estabilidade e horizontes estratégicos às articulações, configurações sociais e aos projetos nelas apoiados. Com isso, embora contribuam para alterar o peso relativo dos agentes e, por aí, estimular alterações na correlação de forças sociais, os contornos da política pública podem não estar com a disposição necessária à geração da aprendizagem e da formação de um ambiente institucional adequado para isso.

Sendo assim, estas três afirmações podem ajudar a dizer que uma reforma das instituições para a governança territorial, teria que sinalizar na direção de maior coerência para com as dinâmicas territoriais (interagindo e não as negando) e de maior complementaridade com outras instituições e iniciativas.

Referência Bibliográfica

ARNS, P. C. **Um olhar sobre os dispositivos de governança**. In: Raizes, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n 1, p.121-131 jan./2009 jun ./2010.

BASTOS, V. V. S. **Uma nova prática de ação sindical: o caso do Pólo Sindical da Borborema – Paraíba**. Dissertação de mestrado. UFCG/CH/PPGCS. Campina Grande, 2010.

BRASIL: *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005 (Série Documentos Institucionais, nº 1).

_____: *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005 (Série Documentos Institucionais, nº 2).

BURSZTYN, M; BURSZTYN, M. A. **Sustentabilidade, ação pública e meio rural no Brasil: uma contribuição ao debate**. Raizes, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n 1, p.10-18, jan./2009 jun ./2010.

CANIELLO, Márcio: “O Território do Cariri Paraibano”. Relatório de Pesquisa. Recife, Projeto Dom Hélder Câmara, 2001, *dat*.

_____. **Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Evolução e Qualidade dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba)**. Projeto de Pesquisa. Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009

CANIELLO, M. M.; BASTOS, V.V.S.; CANTALICE, L. R.; MARTINS, M. F.; NUNES. **Análise do desempenho do Programa Territórios da Cidadania: o caso do orçamento 2008 do Território da Borborema**. In: Anais do I Seminário Internacional: novas territorialidades . Recife, 2011.

DALLABRIDA, V. R; BECKER, D. F. **Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica**. In: Desenvolvimento em questão Editora Unijuí • ano 1 • n. 2 • jul./dez. • 2003 p. 73-97.

DELGADO, N. G; BONNAL, P; LEITE, S. P. **Desenvolvimento Territorial: Articulação de políticas públicas e atores sociais.** Convenio IICA-OPPA/CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2007.

DINIZ, Paulo César de Oliveira: *Da experimentação social ao 'experimentalismo institucional' – trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil: experiências no Semi-árido.* Tese de Doutorado. UFCG/PPGCS. Campina Grande, 2007 (resumo disponível em www.ufcg.edu.br/~ppgcs/teses.php?tp=1&ano=2007).

PIRAUX, M. AZEVEDO; S. G, AZEVEDO; TONNEAU, J. P. **Os mediadores, os políticos e a sociedade civil: a realidade e os limites da governança territorial. O Caso do território do TASPP no nordeste.** In: Raizes, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n 1, p.97-108 jan./2009 jun ./2010.

PAIVA, V. **Sobre o conceito de capital humano.** Cadernos de Pesquisa, n. 113, pp. 185-191, UFRJ, Julho de 2001.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna.** Trad. Luiz Alberto Monjardim. 5ª Edição, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006. 260 p.